

Zbigniew Stachowiak*

„WIRTUALIZACJA” URZĘDÓW SAMORZĄDOWYCH W POLSCE

LOCAL GOVERNMENT VIRTUALIZATION IN POLAND

Abstract

The purpose of this article is to find out if a local government in Poland can work virtually. The author of this article made a review of a local government structure and tasks and e-government projects in Poland. He also made some remarks about Business Continuity Plans in it.

Słowa kluczowe: e-administracja, plan ciągłości działania

Numer klasyfikacji JEL: H83

Wprowadzenie

Inspiracją do poniższego artykułu była sytuacja podczas powodzi w 2010 roku, kiedy to gmina Wilków była zalana w ponad 90-ciu procentach. Ucierpiał również sam budynek Urzędu Gminy i niemożliwe było wydawanie zaświadczeń o zameldowaniu na terenie gminy i stracie dowodów osobistych potrzebnych do uzyskania pomocy kłęskowej. Sztab kryzysowy został przeniesiony do Szkoły Podstawowej, a wydawaniu zaświadczeń miały pomagać sąsiednie gminy^{1 2}. Mimo powyższych działań, w wyborach samorządowych duży odsetek wyborców nie mógł głosować ze względu na brak w/w dokumentów³.

* Mgr, ul. Wiklinowa 23 97-300 Piotrków Trybunalski

¹ „Kropla w morzu”, (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.samorzad.pap.pl>

² Zniszczeniu uległa znaczna część sprzętu komputerowego, którego nie zdążono ewakuować na I piętro szczęśliwie pozostające niezalane. Przestały działać telefony. Na szczęście strona internetowa działała i można było podać, za jej pośrednictwem, do wiadomości publicznej nowe numery kontaktowe z urzędem.

³ Odrębną rzeczą pozostaje fakt, że niewiele osób miało głowę i czas do udziału w wyborach kiedy trzeba było ratować mienie gospodarcze.

W tej sytuacji rodzi się pytanie jak samorządy są przygotowane do obsługi mieszkańców w tak ekstremalnej sytuacji jaką jest powódź, gdy nawet sam urząd ucierpiał z jej powodu i musiał tymczasowo opuścić swoją podstawową lokalizację. W jakim stopniu postępuje ich wirtualizacja?

Inną przesłanką do powstania niniejszego artykułu był *Raport Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji* przygotowany przez resort cyfryzacji, który wskazywał na nieskuteczność organów Państwa we wdrażaniu projektów informatycznych mających przybliżyć administrację do zwykłego obywatela. „Przygotowując bilans otwarcia stanęliśmy w obliczu szerszych wyzwań, niż tylko porządkowanie prowadzonych projektów. Źródłem słabości jest sama koncepcja informatyzacji, albo wręcz jej brak. Chaotycznie i „silosowo” prowadzone działania, brak współpracy, prymat nastawienia typu „hardware” nad modelem zorientowanym na przyjazne dla użytkowników aplikacje powodowały błędy w decyzjach i obniżyły jakość rezultatów”⁴ – czytamy na stronie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Dokument zdaje się być odpowiedzią na zarzuty KE związane z legalnością i regularnością wydatków oraz niską efektywnością zarządzania dofinansowaniem UE. Skończyło to się wstrzymaniem finansowania niektórych projektów przez UE na 2 miesiące.⁵

Jednocześnie w programach już istniejących nie uwzględnia się Planów Ciągłości Działania samych urzędów i pozostawia się to w ich gestii.

1. Zadania gmin i powiatów

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym⁶ do zadań własnych gminy należą sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- działalności w zakresie telekomunikacji,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,

⁴ „Raport Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji”, (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.mac.gov.pl>

⁵ „KE wstrzymuje środki UE na polskie projekty e-administracji. Teraz każą zwrócić co dali plus kara” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://blogmedia24.pl>

⁶ Art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990r., Kancelaria Sejmu

- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
 - gminnego budownictwa mieszkaniowego,
 - edukacji publicznej,
 - kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
 - kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
 - targowisk i hal targowych,
 - zieleni gminnej i zadrzewień,
 - cmentarzy gminnych,
 - porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
 - utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
 - polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
 - wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
 - promocji gminy,
 - współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.),
 - współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.
- Analogicznie do zadań powiatu⁷ należą sprawy z zakresu:
- edukacji publicznej,
 - promocji i ochrony zdrowia,
 - pomocy społecznej,
 - wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
 - polityki prorodzinnej,
 - wspierania osób niepełnosprawnych,
 - transportu zbiorowego i dróg publicznych,
 - kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
 - kultury fizycznej i turystyki,
 - geodezji, kartografii i katastru,
 - gospodarki nieruchomościami,
 - administracji architektoniczno-budowlanej,
 - gospodarki wodnej,
 - ochrony środowiska i przyrody,

⁷ Art. 4. Ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998r., Kancelaria Sejmu

- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.),
- działalności w zakresie telekomunikacji.

1.1 Zadania samorządów gminnych i powiatowych a ich struktura organizacyjna

Realizacją powyższych działań zajmują się w zależności od urzędu wydzielone w strukturze organizacyjnej wydziały, referaty lub samodzielne stanowiska. Ulega ona zmianom w czasie (wydziały i referaty ulegają scaleniom lub podziałom w zależności o potrzeb urzędu). Wyróżnić jednak można kilka podstawowych elementów, które są podobne w różnych podmiotach.

Z punktu widzenia problemu wirtualizacji można je podzielić na dwa rodzaje:

- komórki mające bezpośredni kontakt z klientem⁸,
- komórki odpowiadające za działanie urzędu⁹.

Do tych pierwszych można zaliczyć dla urzędów gminy/miasta:

- Urząd Stanu Cywilnego,
- Kasy, Kultura i Sport,
- Ewidencja działalności gospodarczej,
- Oświata,
- Należności podatkowe,
- Budownictwo,
- Gospodarki komunalnej,
- Rolnictwo i ochrona środowiska,
- Obsługa Rady Miejskiej/Gminy.

W przypadku powiatu są to:

- Kasy,

⁸ ang. front office

⁹ ang. back office

- Powiatowy Rzecznik Konsumentów,
- Oświata, Kultura i Sport,
- Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności,
- Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami,
- Komunikacji i Transportu,
- Architektury, Budownictwa,
- Obsługa Rady Powiatu.

Bardzo często komórki mające styczność z interesantami są obsługiwane przez specjalnie wydzielone centrum obsługi klienta. Mają one różne nazwy np. Biuro Obsługi Mieszkańców¹⁰ lub Punkt Obsługi Interesantów¹¹. Od takiego centralnego punktu obsługi petentów jest już bardzo blisko do e-administracji i pełnej wirtualizacji obsługi interesantów.

Jeśli chodzi o tzw. „zaplecze” to dla urzędów gminy/miasta można wyróżnić:

- Sekretariat,
- Dział organizacyjny,
- Informacja niejawna,
- Zarządzanie kryzysowe i sprawy obronne,
- Informatyka,
- Promocja gminy, kultury, turystyki i sportu,
- Zamówienia publiczne,
- Fundusze pomocowe.

W przypadku powiatów są to:

- Dział Administracyjno-Organizacyjny,
- Finansowy,
- Rolnictwa i Ochrony Środowiska,
- Rozwoju, Promocji i Współpracy,
- Biuro Ochrony Informacji Niejawnych i Zarządzania Kryzysowego,
- Administrator Bezpieczeństwa informacji¹².

Te komórki odpowiedzialne są za zapewnienie ciągłości działania urzędu, czyli zorganizowanie jego pracy na co dzień i w sytuacjach kryzysowych.

2. Stan e-administracji/m-administracji w Polsce.

Elektroniczna administracja opiera się na wykorzystaniu technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej. W ramach elektronicznej administracji zakłada się zmiany oraz usprawnienia organizacyjne,

¹⁰ funkcjonuje w Urzędzie Miasta w Piotrowie Trybunalskim

¹¹ funkcjonuje w Starostwie Powiatowym w Skierniewicach

¹² Są to jedynie wybrane przez autora elementy struktury urzędu samorządowego, gdyż każdy urząd posługuje się swoim nazewnictwem i ma własną (często unikalną) strukturę organizacyjną

szeroką modernizację oraz optymalizację procesów administracyjnych pod kątem efektywności.

E-administracja poprzez widoczne poprawienie jakości świadczonych usług ma zachęcać obywateli do większego zaangażowania w procesy demokratyczne oraz wspierać funkcjonowanie mechanizmów państwa.

M-administracja jest rozszerzeniem e-administracji na platformach mobilnych, jak i strategicznym wykorzystaniem usług i aplikacji administracji publicznej, które są dostępne tylko przy użyciu telefonów komórkowych, smartfonów, laptopów, palmtopów (PDA) i bezprzewodowego Internetu.

Zwolennicy twierdzą, że m-administracja może pomóc uczynić informacje i usługi publiczne dostępnymi „zawsze i wszędzie” i że wszechobecność urządzeń mobilnych daje im mandat do wykorzystania przez rząd.

Przykładem korzyści wynikających z użytkowania technologii mobilnych jest wysyłanie, w przypadku zagrożenia, alarmu do zarejestrowanych obywateli poprzez SMS.

M-administrację można określić „jako strategię i jej realizację, w których wykorzystanie wszystkich rodzajów technologii bezprzewodowych i komórkowych, usług, aplikacji i urządzeń służy poprawie korzyści płynących z e-administracji, dla wszystkich zaangażowanych stron, w tym obywateli, przedsiębiorców i wszystkich jednostek samorządu terytorialnego”.¹³

Historia e-administracji w Polsce sięga roku 1991 kiedy to został opracowany na zlecenie rządu przez Polskie Towarzystwo Informatyki raport *Propozycja strategii rozwoju informatyki i jej zastosowań w Rzeczypospolitej Polskiej*. W 1998 roku podczas II Kongresu Informatyki Polskiej został przedstawiony *Pakt na rzecz budowy społeczeństwa informacyjnego*. 14 lipca 2000 roku Sejm podjął uchwałę w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce. 28 listopada 2000 roku w odpowiedzi na powyższą uchwałę Rada Ministrów przyjęła dokument programowy *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*. Ministerstwo Gospodarki opracowało szczegółową strategię *ePolska – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006*.¹⁴ Kolejnym etapem budowania e-administracji było utworzenie w grudniu 2001 roku nowego działu administracji rządowej pod nazwą Informatyzacja. W 2002 roku Ministerstwo Gospodarki przygotowało kontynuację i aktualizację dotychczasowej strategii *ePolska 2006 – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*. Następną była *Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska* opublikowana przez Komitet Badań Naukowych w marcu 2003 roku. Dokument oparty był na założeniach Strategii

¹³ I. Kushchu and M. H. Kescu. „From e-Government to m-Government: Facing the Inevitable”. The 3rd European Conference on e-Government. 2003, str. 253–260

¹⁴ Dokument był zbieżny, co do celów, z inicjatywą e-Europe i przystosowany do realiów naszego kraju.

Lizbońskiej oraz inicjatywy e-Europe. Wyodrębniono w niej cztery obszary o najważniejszych dla Polski celach:

- powszechny Internet szerokopasmowy dla szkół,
- Wrota Polski (administracja publiczna dla społeczeństwa informacyjnego),
- polskie treści w Internecie,
- powszechna edukacja informatyczna¹⁵¹⁶

Aktualizacją powyższego dokumentu była opublikowana w grudniu 2003 roku *Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006*. Wskazuje ona obszary i priorytety informatyzacji Polski, wytyczając kierunek rozwoju informatyzacji, zgodny z planami Unii Europejskiej. Celem było stworzenie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy oraz poprawa jakości życia mieszkańców naszego kraju. Osiągnięcie tych założeń miało być możliwe dzięki podejmowaniu priorytetowych działań w trzech obszarach, jakimi są:

- powszechność dostępu do treści i usług udostępnianych elektronicznie,
- tworzenie szerokiej i wartościowej oferty treści i usług dostępnych w Internecie,
- powszechna umiejętność posługiwania się teleinformatyką¹⁷¹⁸

We wrześniu 2004 r. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji opracowało dwa dokumenty: *Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005 – 2006* oraz raport *Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 roku*. W pierwszym z dokumentów zawarta jest ocena stanu działań prowadzonych w obszarze elektronicznej administracji w aspekcie administracji centralnej oraz regionalnej, a w szczególności kładziony jest nacisk na postrzeganie projektów administracji publicznej w kategoriach modelu biznesowego oraz wartości publicznej technologii informacyjnych (Public Value of IT – PVIT), która ocenia, jak inwestycje technologiczne wpływają w odpowiednim horyzoncie czasowym na jakość obsługi na kluczowe obszary polityczne. Drugi z dokumentów, czyli raport *Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 roku* skupia się głównie na prognozach dotyczących okresu 2007 -2013.¹⁹

¹⁵ „Polska w drodze do społeczeństwa informacyjnego” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.eadministracja.net>

¹⁶ „Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.cie.gov.pl>

¹⁷ „Polska w drodze do społeczeństwa informacyjnego” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.eadministracja.net>

¹⁸ „Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.epractice.eu>

¹⁹ „Polska w drodze do społeczeństwa informacyjnego” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.eadministracja.net>; „Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005 – 2006” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.epractice.eu>; „Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 roku” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.ezdrowie.lodzkie.pl>

W roku 2005 został opracowany dokument *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*. Wyznaczył on następujące priorytety informatyzacji:

- zapewnienie wszystkim obywatelom i przedsiębiorstwom infrastruktury dostępu do usług drogą elektroniczną,
- rozwój szerokiej i wartościowej oferty usług dostępnych w Internecie i cyfrowych mediach audiowizualnych,
- rozwój zasobów cyfrowych,
- powszechna edukacja na rzecz społeczeństwa informacyjnego.²⁰

27 czerwca 2007 roku ukazała się *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013*, którego celem było ustalenie priorytetowych działań rządu w zadaniach informatyzacji Polski w okresie 2007-2013:

- usuwanie barier prawnych i wspieranie budowy i wykorzystania infrastruktury telekomunikacyjnej oraz dostępowej do Internetu,
- usprawnienie działania instytucji rządowych i samorządowych przy wsparciu technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych,
- koordynacja procesu informatyzacji administracji publicznej,
- upowszechnianie umiejętności informatycznych oraz wzrost wykorzystania ICT w procesie edukacji,
- zapewnienie stałego wzrostu poziomu kształcenia specjalistów w zakresie ICT oraz stymulowanie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w procesach edukacyjnych szkolnictwa wyższego,
- rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w gospodarce elektronicznej,
- informatyzacja nauki oraz wspieranie badań naukowych i wdrożeniowych ukierunkowanych na wykorzystanie systemów informatycznych państwa.²¹

W grudniu 2008 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wydało dokument *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Wyznaczała ona kierunki strategiczne i cele Polski w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego do roku 2013:

- obszar CZŁOWIEK – przyspieszenie rozwoju kapitału intelektualnego i społecznego Polaków dzięki wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- obszar GOSPODARKA – wzrost efektywności, innowacyjności i konkurencyjności firm, a tym samym polskiej gospodarki na globalnym rynku oraz ułatwienie komunikacji i współpracy między firmami dzięki wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych,

²⁰ „Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.ezdrowie.lodzkie.pl>

²¹ „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.cyfrowyurząd.pl>

• obszar PAŃSTWO – usług administracji publicznej przez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych do przebudowy procesów wewnętrznych administracji i sposobu świadczenia usług.²²

Jakkolwiek strategii i planów było dużo, to już z ich realizacją w Polsce bywa dużo gorzej. Dowodem na to jest przytoczony we wstępie *Raport Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji* przygotowany przez Ministerstwo oraz kary nałożone na Polskę przez Komisję Europejską. Raport ma dwa cele. Po pierwsze, przedstawia syntetyczną informację na temat stanu realizacji projektów dotyczących informatyzacji i cyfryzacji wchodzących w zakres kompetencji nowo utworzonego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Po drugie, prezentuje kierunki dalszych działań w obszarze informatyzacji i cyfryzacji Polski, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz rozwoju i poprawy e-administracji. A nie jest najlepiej. W najnowszym rankingu ONZ Polska znajduje się na 47. miejscu (Tablica 1), podczas gdy w 2010 r. była na 45., a w 2008 r. – na 33.

Tablica 1. Światowy ranking rozwoju e-administracji w 2012 roku.

Pozycja	Kraj
1	Korea
2	Holandia
3	Wielka Brytania
...	
20	Estonia
21	Austria
...	
38	Kazachstan
39	Chile
...	
46	Czechy
47	Polska
48	Katar

Źródło: *United Nations E-Government Survey 2012*

Jeżeli spojrzymy na samą Europę to i tak nie jest najlepiej, gdyż znajdujemy się na 31. miejscu, a przed nami znajdują się takie kraje jak Liechtenstein czy Słowenia (Tablica 2). Nawet wśród krajów Europy Wschodniej zajmujemy dopiero 4. miejsce za Rosją, Węgrami i Czechami.

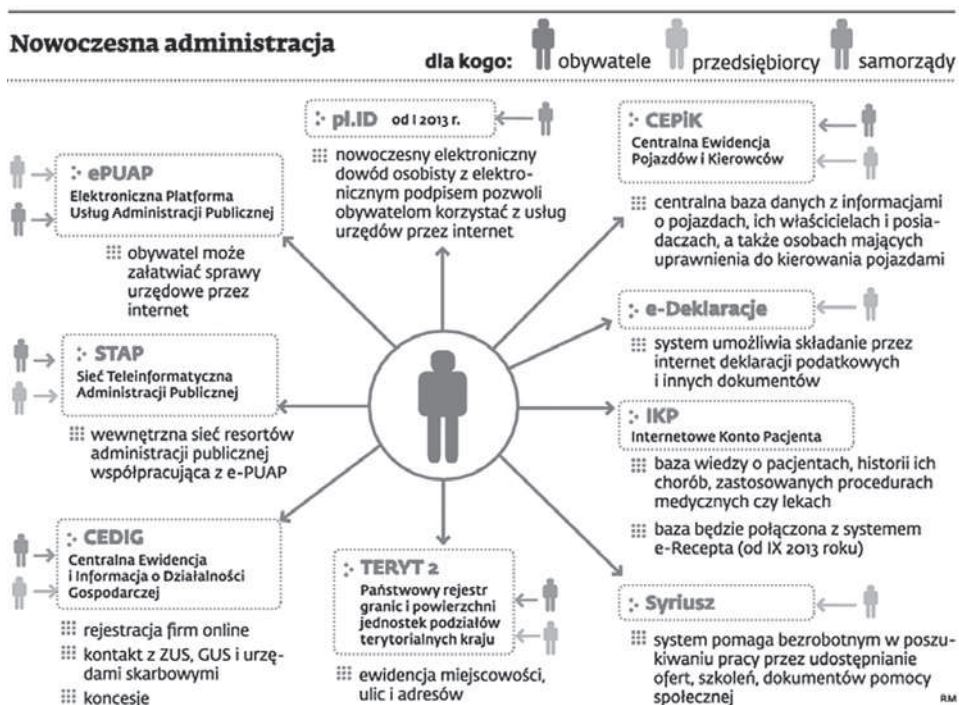
²² „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.msw.gov.pl>

Tablica 2. Europejski ranking rozwoju e-administracji w 2012 roku.

Pozycja	Kraj
1	Holandia
2	Wielka Brytania
3	Dania
...	
8	Liechtenstein
...	
17	Słowenia
18	Monako
...	
45	Cypr
...	
31	Polska

Źródło: United Nations E-Government Survey 2012

Rysunek 1. Dwanaście projektów e-administracji.



Źródło: www.forsal.pl

Na dwanaście projektów dotyczących e-administracji [Rysunek 1.] zrealizowano do tej pory jedynie pięć [Tablica 3.], a to w porównaniu z ogromnymi funduszami na nie przeznaczonymi jest naprawdę niewiele.

Tablica 3. Koszty poniesione na e-administrację

Lp.	Nazwa	Koszt	Czy funkcjonuje?
1	EPUAP -Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej	219 mln zł	TAK – od VI 2011r.
2	NCP i e-Recepta	70 mln zł	NIE – ruszy w 2013r.
3	STAP – Sieć Teleinformatyczna Administracji Publicznej	0 mln zł	NIE ZOSTAŁ WDROŻONY
4	PL.ID	370 mln zł	NIE – ruszy w 2013r.
5	ZMOKU – Zintegrowany Moduł Obsługi Końcowego Użytkownika	34,6 mln zł	NIE – ruszy w 2013r.
6	SIS II – System Informatyczny Schengen drugiej generacji	50 mln zł	NIE – ruszy w 2013r.
7	CEPIK – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	300 mln zł	TAK – od X 2010r.
8	e-Deklaracje	152 mln zł	TAK – od 2009r.
9	Centralna Baza Danych Ksiąg Wieczystych	240 mln zł	NIE – ruszy w 2013r.
10	SI SYRIUSZ	80 mln zł	TAK
11	TERYT 2	45 mln zł	NIE – ruszy w 2013r.
12	CEDIG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej	28 mln zł	TAK – od VII 2011r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „E-administracja: słony rachunek za 12 informatycznych prac rządu”, (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.forsal.pl> oraz „ZMOKU dopiero w 2013 r.” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.computer-world.pl>

Przyjrzyjmy się bliżej projektom, które dotyczą samorządów. Na e-PUAP, po pięciu miesiącach działania profile zaufane założyło zaledwie niespełna 25 tys. osób, a do dnia dzisiejszego, czyli po roku działania, jest ich niespełna 52tys. Przyczyną jest mały odsetek spraw, które można za pomocą tej platformy załatwić.

W Polsce na ok. 2,5 tys. gmin poniższe usługi oferuje jedynie:

- 1142 – deklaracje na podatek od nieruchomości
- 627 – informację o obiektach budowlanych i nieruchomościach
- 1174 – deklaracji na podatek rolny

- 451 – wnioski o zwrot akcyzy zawartej w cenie oleju napędowego
- 333 – wniosku o wydanie interpretacji w sprawie podatku od nieruchomości lub podatku od środków transportowych.²³

Choć od początku roku nastąpił znaczący wzrost urzędów oferujących w/w usługi, to jest to nadal niewystarczająca ilość.

Jak sprawdziła NIK, do Ministerstwa Finansów w latach 2008 – 2011 na ESP wpłynęło 31 pism, jeszcze mniej było ich w resorcie pracy: od 2008 roku do maja 2011 – łącznie 24. Nie lepiej jest w samorządach. W Urzędzie Miasta Sławkowa, gdzie od 2009 roku w ten sposób wpłynęło 51 pism, na wdrożenie skrzynki wydano ponad 84 tys. złotych, a w Sądzie Rejonowym w Lesznie na ESP nie wpłynął nawet jeden dokument.²⁴

ZMOKU – Zintegrowany Moduł Obsługi Końcowego Użytkownika który automatyzuje funkcje urzędu związane m.in. z realizacją zadań z obszaru ewidencji ludności. Termin uruchomienia jest przesunięty w związku z nową ustawą o ewidencji ludności, która zgodnie z decyzją rządu ma wejść w życie dopiero w 2013 roku. Co prawda sprzęt został zamówiony i dostarczony do gmin, które z sytemu nie muszą korzystać, ale specyfikacja dla rozwiązań alternatywnych została udostępniona przez CPI dopiero 7 grudnia 2011 roku. Należy jednak przyznać, że trwają intensywne prace wdrożeniowe i szkolenia wraz z udostępnianiem aplikacji testowych.

TERYT 2 – to rejestr granic i powierzchni jednostek terytorialnych kraju, dzięki któremu m.in. samorządy, obywatele i przedsiębiorcy mają uzyskać dostęp zarówno do informacji z urzędowych baz danych, jak też do informacji z różnych rejestrów publicznych. W jego ramach przygotowywana jest aplikacja komputerowa do prowadzenia ewidencji miejscowości, ulic i adresów. Aplikacja TERYT 2 ma być udostępniona w drugiej połowie 2012r.²⁵

CEDIG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – Pozwala na składanie wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, wniosku o zmianę wpisu, wniosku dotyczącego zawieszenia działalności gospodarczej oraz wniosku o wykreślenie z ewidencji. Do tej pory zarejestrowano w nim ponad 2,2mln firm.

CEPIK – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców – Jej wprowadzenie zapowiadano już od 2003 r., a pierwszym terminem startu był 1 stycznia 2004 r. Projekt zakończył się 30 listopada 2010 r., a system CEPiK został połączony z innymi ewidencjami pojazdów.

²³ „Przez ePUAP można złożyć deklaracje i wnioski podatkowe.” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.gazetaprawna.pl>

²⁴ „E-administracja: słony rachunek za 12 informatycznych prac rządu”, (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.forsal.pl>

²⁵ Termin realizacji projektu upływa 31 grudnia 2012 r.

Podsumowując należy stwierdzić, że urzędy, choć z opóźnieniem, dostają sprzęt komputerowy oraz aplikacje do elektronicznej obsługi dokumentów oraz obsługi ludności przez internet, co w połączeniu z Punktami Obsługi Klienta znacznie przybliży urząd do obywatela. Z punktu widzenia wirtualizacji obsługi interesantów jest to jednak zbyt mało. W urzędach, jeżeli już jest wdrożony elektroniczny obieg dokumentacji, to ze względu na brak odpowiednich przepisów dokumentacja obsługiwana jest równolegle w tradycyjny sposób. Nawet dokumenty, które są złożone na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą są drukowane w celu dalszej obsługi. Prędzej, czy później trudności zostaną zapewne pokonane. Istnieje jednak inny problem, na który nikt nie zwraca uwagi albo go bagatelizuje.

Co w przypadku, gdy w następstwie zdarzeń losowych sprzęt komputerowy ulegnie uszkodzeniu lub zniszczeniu?

3. Zapewnienie Ciągłości Działania

W Art. 3. Ustawy z dnia 26 kwietnia o zarządzaniu kryzysowym jest mowa o zapewnieniu ciągłości działania administracji publicznej. W praktyce jednak plany zarządzania kryzysowego nie obejmują sytuacji przeniesienia urzędu tymczasowo w inne miejsce, jeżeli nie mamy do czynienia z wojną lub innym zagrożeniem bezpieczeństwa Państwa. Do takich, z pewnością, nie należy sytuacja wyłączenia z użytkowania budynku urzędu w wyniku np. zniszczeń dokonanych przez pożar lub wybuch gazu. W takiej sytuacji powinny być zastosowane zarządzanie problemem zapewnienia ciągłości działania urzędu.

Jako przykład różnicy pomiędzy planem zarządzania kryzysowego a planem zapewnienia ciągłości działania może posłużyć fakt, iż w przypadku wojny pomieszczenia zastępcze mogą być zajęte bez zgody właściciela podczas gdy w warunkach kryzysowych nie stanowiących zagrożenia funkcjonowania Państwa taka sytuacja jest niemożliwa.

Możemy tutaj wyróżnić cztery typy sytuacji, które mogą zaistnieć w świetle podstawowych czynników ryzyka. W zależności od prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz wielkości skutku, jaki może powstać w jego wyniku należy podjąć zupełnie różne działania²⁶:

- Polityka Tolerowania (T) – powinna być wdrażana, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia i jego skutki są małe (np. nieoczekiwane czasowe wyłączenie prądu).

- Polityka Monitorowania (M) – powinna być wdrażana, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia jest duże, ale jego skutki są małe (np. prace energetyczne na tej samej linii co budynek urzędu).

²⁶ „Zarządzanie firmą: zapewnienie ciągłości działania” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.egospodarka.pl>

- Polityka Zapobiegania (Z) – powinna być wdrażana, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia jest duże, ale jego skutki destrukcyjne (np. częste braki w dostawach prądu).

- Polityka Planu Ciągłości Działania (P) – powinna być wdrażana, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia jest małe, ale jego skutki wysoce destrukcyjne (np. awaria elektrowni).

Aby przygotować rzetelne polityki ciągłości działania, należy zanalizować procesy występujące w urzędzie. Dla każdego z procesów należy znaleźć elementy kluczowe, których zniszczenie lub awaria miałyby poważne konsekwencje dla całego procesu. Następnie należy zaprojektować i przetestować (testy są bardzo ważne, a zwykle są pomijane) konkretne rozwiązania.²⁷

W przypadku Polityki Zapobiegania oraz Polityki Planu Ciągłości Działania zachodzi już konieczność rozważenia lokalizacji zastępczej, zakupu generatorów prądu, czy stworzenia zapasowej serwerowni oraz posiadania zapasowego sprzętu komputerowego w innej lokalizacji. Z punktu widzenia wirtualizacji urzędu są to elementy niezbędne do jego sprawnego działania.

Z moich dotychczasowych badań wynika, że zapewnienie ciągłości działania urzędu w jak największym zakresie schodzi na dalszy plan jeżeli w ogóle się ktoś na ten temat zastanawia. O ile przeprowadzane są ćwiczenia ewakuacyjne na wypadek pożaru to już brak jest ich z zakresu przeniesienia funkcjonalności urzędu do innej lokalizacji. Nie są one konieczne, bo o ile może zapasowa lokalizacja jest wyznaczona, to infrastruktura informatyczna nie jest do takiej operacji dostosowana, a jej odtworzenie w przypadku zniszczenia długotrwałe.

Podsumowanie

Z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu trzeba sobie uświadomić, że wirtualizacja pracy urzędu jest technicznie jak najbardziej możliwa, ale w obecnych warunkach w Polsce niewykonalna. Składa się na to kilka istotnych czynników.

Po pierwsze brak jest odpowiedniego ustawodawstwa dotyczącego podpisu elektronicznego oraz opóźnienia w realizacji projektów rządowych. Stanowi, to niejako wymówkę dla samorządowców (oprócz braku pieniędzy) do niewprowadzenia e-administracji w swoim urzędzie. Rozwiązaniem tego problemu wydaje się nowy budżet UE na lata 2014-2020, który duży nacisk kładzie na innowacyjność oraz współpracę między samorządami.

Kolejnym problemem jest fakt, że do każdego projektu sprzęt jest dedykowany i różni się, co do konfiguracji i oprogramowania. Stanowi to utrudnienie w jego

²⁷ „Zarządzanie firmą: zapewnienie ciągłości działania” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.egospodarka.pl>

administrowaniu, gdyż urzędy dysponują też swoimi komputerami o różnym wieku, konfiguracjach i oprogramowaniu. Rozwiązaniem wydaje się być tu przejście na usługi terminalowe i aplikacje obsługiwane przez przeglądarkę internetową.

Ostatnim i być może najważniejszym z problemów jest brak planów ciągłości działania w urzędach. O ile ustawa o zarządzaniu kryzysowym wymaga zapewnienia lokalu zastępczego w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa Państwa, to w przypadku zniszczenia urzędu w wyniku np. pożaru już takich wytycznych nie ma. Prowadzone są, co prawda, ćwiczenia przeciwpożarowe ale już nikt nie myśli o symulacji przeniesienia pracy urzędu do innej lokalizacji. Jest to związane z brakiem odpowiedniego oprogramowania i sprzętu ale także z przekonaniem samorządowców, że jak urząd nie będzie pracował kilka dni, to się nic wielkiego nie stanie. Poza tym żadne prawo ich do tego nie przymusza, a pieniędzy, jak zwykle, brakuje. Rozwiązaniem wydaje się jedynie zmiana mentalności osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie urzędów.

Bibliografia

„E-administracja: słony rachunek za 12 informatycznych prac rządu”, (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.forsal.pl>

„KE wstrzymuje środki UE na polskie projekty e-administracji. Teraz każą zwrócić co dali plus kara” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://blogmedia24.pl>

„Kropla w morzu”, (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.samorzad.pap.pl>

Kushchu I. and Kuscu M. H. „From e-Government to m-Government: Facing the Inevitable”. The 3rd European Conference on e-Government. 2003, str. 253–260

„Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005 – 2006” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.epractice.eu>

„Polska w drodze do społeczeństwa informacyjnego” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.eadministracja.net>

„Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 roku” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.ezdrowie.lodzkie.pl>

„Przez ePUAP można złożyć deklaracje i wnioski podatkowe.” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.gazetaprawna.pl>

„Raport Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji”, (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.mac.gov.pl>

„Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.cie.gov.pl>

„Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.epractice.eu>

„Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.ezdrowie.lodzkie.pl>

„Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.msw.gov.pl>

„Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.cyfrowyurząd.pl>

„Zarządzanie firmą: zapewnienie ciągłości działania” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.egospodarka.pl>

„ZMOKU dopiero w 2013 r.” (2012, Czerwiec, 2). Sieci [Online]. Dostępne: <http://www.computerworld.pl>